

2002-08-14

Remisser enligt sändlista

KOMMUNSTYRELSEN FALUN	
2002-08-15	
Dnr.....	<i>KS.TK/04/02</i>
Reg.nr.....	<i>239</i>

12/02

Riktlinjer för hantering av bygglov för master/torn i Falu kommun.

Stadsbyggnadskontoret har på uppdrag av kommunstyrelsen utformat förslag till riktlinjer för hantering av bygglov för master och torn. Syftet är att principerna ska antas av kommunfullmäktige, och så småningom även arbetas in i den kommuntäckande översiktsplanen. Den politiska ledningsgruppen beslutade 2002-08-06 att sända ut förslaget på en bred remiss.

Såvitt vi vet är det inte många kommuner som har tagit fram ett sådant här dokument, vilket betyder att det inte finns någon vedertagen mall för hur det ska utformas. Vi är därför extra angelägen om att få in synpunkter, både på det som är skrivet och det som vi eventuellt missat.

Ytterligare exemplar av utredningen kan beställas hos Lena Bäcklin, tel. 023-832 15. Frågor besvaras av bygglovavdelningen, Lars Nordström, tel. 023-832 20. Skriftliga synpunkter skickas till Stadsbyggnadskontoret, bygglovavdelningen, senast 20 september 2002.

STADSBYGGNADSKONTORET

Riktlinjer för hantering av bygglov för master/torn i Falu kommun.

Uppdraget

Kommunstyrelsens samhällsutskott beslutade 2002-04-19, § 72

att ge stadsbyggnadskontoret i uppdrag att, i samarbete med berörda förvaltningar, ta fram ett policydokument med riktlinjer vid lokalisering och placering av master,

att arbetet skall ledas av en ledningsgrupp med representanter från byggnadsnämnden, miljönämnden och övriga berörda nämnder/styrelser samt en representant för byggnadsnämnden som ordförande samt

att ärendet skall ha extra prioritet.

Stora opåverkade områden

Parallellt med denna policy pågår ett arbete med att ringa in och ange riktlinjer för stora opåverkade områden i kommunen. Ett möjligt lagstöd för att undanta vissa områden från mastutbyggnader finns i miljöbalkens kapitel 3 § 2 där just stora opåverkade områden nämns som ett intresse som ska behandlas i kommunens översiktsplan, vars rekommendationer sedan ingår i avvägningen vid bl a bygglovprövningar. De två utredningarna bör fortsättningsvis behandlas samtidigt i de politiska församlingarna.

Bakgrund

Post- och telestyrelsen har tilldelat fyra bolag UMTS-tillstånd, d.v.s. tillstånd att bygga ut tredje generationens mobiltelefonsystem. Dessa är Europolitan, HI3G, Orange och Tele2. Alla fyra har utfäst sig att uppfylla Riksdagens mål att till 99,8% täcka Sveriges bofasta befolkning med ett mobiltelefonnät senast i slutet av 2003. Tele2 och Telia (kom med i och med avtalet med Tele2) har tillsammans bildat bolaget Svenska UMTS-nät AB och de övriga tre bolagen har bildat 3GIS AB. Detta innebär att det endast finns två aktörer via dessa bolag.

Boverket har i en särskild rapport till regeringen i maj 2001 förordat att teleoperatörerna på marknaden samnyttjar telemasterna för att minimera konsekvenserna för natur- och kulturmiljön. Påverkan på landskapsbilden är beroende av antalet master/torn, avståndet mellan dem och höjden på desamma. Det har visat sig att dessa ambitioner är svåra att uppnå. De som redan har utbyggda nät och därmed tillgång till befintliga master kan genom sin prissättning hålla konkurrenterna borta. De båda aktörerna använder sig också av delvis olika tekniker.

Nästa generation mobiltelefonnät, som förkortas 3G eller UMTS innebär snabbare informationsöverföring till bl a mobiltelefoner än vad som är möjligt idag. Systemet ger möjlighet att förutom ljud, skicka och ta emot grafik, rörliga bilder och andra typer av mer avancerade informationstjänster. Exempel på tjänster är trafikinformation med hjälp av kartor och rörliga bilder, banktjänster och andra transaktioner via mobiltelefonen, mobil tillgång till företags och myndigheters webbplatser och intranät, videokonferenser, viktig samhälls-information i t ex krissituationer och positioneringstjänster som kan kombineras med kartor.

UMTS kommer att använda en högre frekvens än dagens GSM-nät. Räckvidden blir kortare och uteffekten lägre. Därför behövs ett tre till fyra gånger tätare nät av sändare än för GSM-systemet. I stadsmiljö kommer antenner att placeras med ca 250 meters mellanrum och på landsbygden med en knapp mils mellanrum. Totalt rör det sig i hela landet om 30-40 000 basstationer (master, antenner och teknikbodar). Ungefär 40 procent beräknas kunna placeras på befintliga master och byggnader. Framför allt i glesbygd behövs nya master, vanligen 40-60 meter höga fackverksmaster. Om operatörerna samverkar kan det handla om 6-8 000 master i hela landet. Samtliga fyra operatörer borde ha intresse av att så långt möjligt samnyttja master för att minimera antalet master och spara pengar.

Master i Falun

I kommunen finns idag ca 40 antennbärande master och torn. I huvudsak används antennerna för mobiltelefoni, men även räddningstjänsten, larmcentralen, försvaret och banverket m fl har egna master eller samnyttjar andras master.

I dagsläget har drygt 20 ansökningar om bygglov inkommit från Aktelo AB i egenskap av konsult åt Svenska UMTS-nät AB. Sakägare med flera har hörts och många synpunkter har inkommit beträffande i första hand rädslan för strålning. Den andra aktören, 3-GIS, har förhandsvisat sina planerade mastplaceringar. Det handlar om minst lika många master som Svenska UMTS-nät AB. Vid detta möte liksom vid möten med representanter från Aktelo AB har vikten av att masterna samnyttjas påtalats. Aktörerna har i syfte att underlätta ett samnyttjande försetts med kartor som redovisar befintliga master och de master som det söktes bygglov för men för vilka ansökningarna ännu inte prövats av byggnadsnämnden.

Bygglovplikt

Alla nya master kräver bygglov (PBL 8:2 pkt 5). Lovplikten har tillkommit för att kunna bedöma hur master inverkar på stads- och landskapsbilden och att säkerhetsfrågorna beaktas. Antenner, som sitter på byggnader o dyl, kräver lov endast inom detaljplanelagt område och om de avsevärt påverkar byggnadens utseende.

Samråd enligt kapitel 12 § 6 miljöbalken

Även om masterna prövas genom bygglov ska samråd ske med länsstyrelsen enligt kapitel 12 § 6 i miljöbalken då verksamheten kan komma att väsentligen påverka naturmiljön. Begreppet naturmiljö bör enligt Naturvårdsverket även innefatta landskapsbilden och kulturlandskapet. Det bör omfatta all natur, inte endast värdefull eller orörd natur, och således omfatta även naturmiljön i tätortsnära områden. I Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (NFS 2011:15) räknas bl a master för telefoni upp som anmälningspliktiga objekt

Kulturminneslagen

Det är förbjudet, enligt kulturminneslagen, att utan tillstånd rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning. Samråd och eventuella ansökningar ska hållas respektive lämnas hos länsstyrelsens kulturmiljöenhet. Frågan granskas översiktligt vid samrådet med länsstyrelsen enligt kap 12 § 6 miljöbalken. Detta är dock ingen garanti för att fast fornlämning inte finns i ett visst område.

Allmänna intressen som ska beaktas vid bygglovprövning

Telenät/master är en del av samhällets infrastruktur och därför ett bland flera allmänna intressen som ska vägas mot andra allmänna och enskilda intressen i planering och lovgivning (PBL 2 kap).

Vid prövning av lokalisering eller bygglov är masterna alltså ett allmänt intresse bland många andra. Om hela nätets funktion står och faller med en lokalisering kan den få en överordnad betydelse att jämföra med ett riksintresse (MB 3:1).

Luftfartsverket och Försvarsmakten samarbetar om en hinderdatabas avseende byggnadsverk med en höjd över 20 meter. Höga anläggningar är ett viktigt allmänt intresse eftersom de utgör allvarliga hinder för räddningstjänstens helikopterverksamhet.

I områden av riksintressen får inte bygglov ges om det medför påtaglig skada på t ex natur- och kulturmiljön (MB 3:6 och PBL 2:1).

Om två eller flera riksintressen kommer i konflikt med varandra ska företräde ges till det intresse som är av störst betydelse för en långsiktigt god hushållning med naturresurser (MB 3:10).

I Falu kommun är situationen följande när det gäller översikts- och detaljplaner. Gällande översiktsplaner redovisar inga rekommendationer för masters placeringar i landskapet utan redovisar endast andra allmänna intressen. Vid bygglovprövningar av master ska en vägning ske mot dessa intressen. Denna policy bör när översiktsplanerna revideras införas i dessa. I gällande detaljplaner har i princip aldrig master hanterats. Bygglov får inte lämnas om syftet med planbestämmelserna motverkas.

Överväganden

Strålning

Strålning från antenner i UMTS-systemet som monteras på byggnader eller master är mindre än från lågfrekventa kraftnät och andra högfrekventa nät för t ex radio. Uteffekten från antenner är i storleksordning 10 watt. Uteffekten från telefonerna kommer att ligga på samma nivå som en GSM-telefon, under 1 watt.

WHO har olika sammanhang anfört att det inte finns något behov av skyddszoner kring master och teknikbodas (rapport 32 Strålning elektromagnetiska fält).

Några behov av skyddsavstånd har inte heller redovisats av Statens strålskyddsinstitut (SSI). Institutet håller på att ta fram allmänna råd om begränsning av allmänhetens exponering för elektromagnetiska fält (0-300 GHz).

Rättspraxis för närvarande är att överklagningar av bygglov för master avslås om motiven till överklagan är strålningsrisken.

Möjligheterna att i översiktsplan markera strålningsfria eller lågstrålande zoner är ännu inte närmare utredda. Se även under rubriken stora opåverkade områden ovan.

Om det finns skäl, kan skyddsavstånd för olika störningar läggas in i detaljplaner i anslutning till bostäder, skolor och förskolor, enligt förarbetena till PBL. Skyddsavståndet ska dock kunna motiveras och utgöra ett påtagligt allmänintresse (PBL 5:7 pkt 11). Enligt förarbetena kan man i detaljplan ange de gränsvärden för störningar som kan godtas (PBL 2:3 och 4 samt 3:2).

Då många människor känner en stor oro för vad strålningsrisken kan innebära är det viktigt att ge medborgare och sakägare en samlad bild av eventuella risker med radio- respektive elektromagnetiska fält från apparater, master och nät. Detta är i första hand en uppgift för ansvariga statliga myndigheter. Risker för strålning ska beaktas vid bygglovprövning om värdena tangerar de gränsvärden som WHO och SSI redovisar (PBL 3:2 och 3).

Samordning

Krav kan ställas på samordning mellan operatörerna. Även master omfattas av kraven på lämplig placering och utformning så att man når en långsiktigt god hushållning med naturresurser och samtidigt slår vakt om natur- och kulturmiljön (PBL 2:1 och 2).

Ett bra sätt att uppfylla kraven på samordning är att operatörerna samnyttjar befintliga och tillkommande master, antenner och teknikbodas. I de licensavtal som operatörerna tecknat med staten har man, med beaktande av konkurrensreglerna inom EU, beslutat att operatörerna får samnyttja radioinfrastrukturen (basstationer) till 70 procent och master till 100 procent. Genom att *en* operatör får bygglov för master öppnas möjligheter för bolagens samnyttjande. Övriga operatörer ska sen i sin nätplanering sträva efter samlokalisering där det är tekniskt möjligt med utgångspunkt från de redan bygglovbeviljade masterna och teknikbodarna.

Natur- och Kulturmiljövärden

Vid bygglovprövning ska 2 kapitlet plan – och bygglagen och hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens 3 kapitel tillämpas. Av miljöbalkens 3 kapitel 6 § framgår det att mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på deras naturvärden och kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dem. För riksintressen gäller det att värdena ska skyddas mot sådana åtgärder. Numera ingår flera riksintressen i Världsarvet Falu gruva med kringliggande bergsmansbygd. Intressen av dessa slag finns redovisade i en rad inventeringar och program, t ex naturvårds- och kulturmiljöprogram, i översiktplanerna och i ”rödlistor” på artnivå. Dessa publikationer används som kunskapsunderlag vid bedömning inom bygglovprövningen, men bedömningen behöver alltid kompletteras med besiktning i fält för att avvägningen ska kunna ske.

Genom att använda miljöbalkens 7 kapitel om områdesskydd kan områden med höga natur-, kulturmiljö eller friluftslivsvärden skyddas. I områden eller objekt som skyddats på detta sätt, t ex naturreservat och biotopskydd, har det redan gjorts en avvägning till förmån för de allmänna intressena. Syftet med områdesskyddet är att styra markanvändningen så att de höga värdena inte skadas. Inom sådana områden ska master normalt helt undvikas.

Omgivningspåverkan

Enligt PBL kapitel 3 § 1 ska byggnader (läs master) placeras och utformas på ett sätt som är lämplig med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till natur – och kulturvärdena på platsen. Byggnaderna ska ha ett en yttre form och färg som är estetiskt tilltalande, lämplig för

byggnaderna som sådana och som ger en god helhetsverkan. Av PBL kapitel 3 § 2 följer att byggnader ska placeras och utformas så att de eller deras användning inte inverkar menligt på trafiksäkerheten eller på annat sätt medför fara eller betydande olägenhet för omgivningen. Stöd för att ställa krav på placeringar av master ur landskapsbildssynpunkt finns således både i PBL och miljöbalken. Exempel på vad som vid en prövning skulle kunna innebära en betydande olägenhet kan vara höga vindljud i masten, stor påverkan på utsikten eller strålning som överskrider gränsvärdena. I och i närheten av känsliga områden bör krav kunna ställas på utformningen av masterna. Annan utformning än standardmasterna bör då komma i fråga.

Hänsynstagande med stöd av försiktighetsprincipen i miljöbalken om avstånd till närmaste bostadshus respektive skola/daghem eller liknande bör införas i riktlinjerna. Någon måttangivelse finns inte i något regelverk eller utredning utan här föreslås 300 respektive 500 meter. Dessa mått förekommer relativt ofta i debatten om hänsynstagande till omgivningen. Vidare föreslås att naturvårdsverkets riktlinjer för externt industribuller införs i riktlinjerna för att kunna ställa krav på vindljud i masterna som överskrider dessa gränsvärden. Även de gränsvärden SSI anger beträffande strålning föreslås införas i riktlinjerna.

Förslag till riktlinjer

Områden där master normalt inte ska placeras

Inom områden eller objekt som har skyddats med stöd av miljöbalken 7 kapitel (strandskyddsområdena ingår i detta kapitel), inklusive sådana områden som ha godkänts av Sveriges regering för att ingå i nätverket av Natura-2000 områden, ska master normalt inte placeras. Aktuell lista på objekt fås i första hand från Länsstyrelsen.

Master ska heller inte placeras i eller antennerna påverka de områden som kommunfullmäktige i beslut ansett vara så kallade stora opåverkade områden.

Undantag från strandskyddsbestämmelserna kan ges endast om särskilda skäl finns enligt naturvårdsverkets tillämpningsföreskrifter.

Områden med särskilda krav på lokaliseringen

Inom områden och objekt som har redovisats som värdefulla för naturvård, ekologiskt särskilt känsliga, kulturmiljövård eller rekreation/friluftsliv i inventeringar, program och aktuella översiktsplaner (och som inte omfattas av områdesskydd enligt MB 7 kap) ska prövningen av bygglov föregås av en individuell bedömning där företrädet för det allmänna natur- och kulturmiljöintresset ges stor tyngd. Aktuella objekt framgår i första hand av Länsstyrelsens RUM-material, men behöver kompletteras med lokal kommunal kunskap och avstämning mot uppgifter om lokaler för hotande arter. Det senare görs inom ramen för remisshanteringen av bygglovansökningarna eller vid samråd med representanter för operatörerna. Besiktning i fält ska alltid genomföras.

Samordningskrav

Normalt ska befintliga och nya master/torn samnyttjas för att minimera påverkan av landskapsbilden.

Hänsynstagande till omgivningen

Hänsyn ska alltid tas till omgivningen i följande avseenden

1. Normalt ska master placeras minst 300 meter från närmaste bostadshus respektive 500 meter från skolor, daghem och liknande
2. Antennerna ska riktas så att de normalt inte berör områden där bostadsbebyggelse saknas
3. Riktvärden för externt industribuller ska hållas. Detta innebär att utomhusvärdena vid bostäder får vara högst 45dBA ekvivalent ljudnivå kvällstid och 40 dBA ekvivalent ljudnivå nattetid, samt maximal ljudnivå utomhus 55 dBA nattetid.
4. Antennverksamheten som är kopplad till masten får inte medföra ett överskridande av rekommenderade gränsvärden för strålning som SSI avser att införa i svenska allmänna råd. Bästa möjliga teknik utifrån strålningseffekten förordas så att de elektromagnetiska fälten inte ökar i styrka.